

# LOS LÍMITES DE LA DEUDA PÚBLICA SEGÚN LA REFORMA DE LA LEY FUNDAMENTAL ALEMANA DE 2009

**Mario Kölling**

Investigador García Pelayo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)

SUMARIO: Introducción. – 1. La reforma constitucional del federalismo alemán de 2006. – 2. La reforma constitucional del federalismo alemán de 2009. 2.1. El contexto de la reforma. 2.1.1. El equilibrio presupuestario en las Constituciones alemanas. 2.1.2. Los antecedentes. 2.2. La negociación de la segunda reforma constitucional del federalismo alemán de 2009. 2.3. Los resultados de la segunda reforma del federalismo alemán de 2009. 2.3.1. Estabilidad presupuestaria – freno al endeudamiento, Consejo de Estabilidad y sistema de alerta temprana. 2.3.2. El sistema de nivelación fiscal horizontal. – 3. Valoración y crítica de la reforma constitucional del federalismo alemán de 2009. – 4. ¿Qué efectos se pueden medir hoy en día? – 5. Conclusiones. – Lista de referencias. – Anexo. – *Resumen-Resum-Abstract*.

---

## Introducción

El orden federal de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (GG) está considerado como historia de éxito. El concepto de equilibrio de poder entre la Federación y los *Länder* ha estado y está bien fundado, y ha demostrado su valía a lo largo de muchos años. Sin embargo, de ningún modo el desarrollo de la Federación alemana ha sido un proceso construido sobre la base de unas normas constitucionales estáticas, ya que a lo largo de los años, los legisladores constitucionales han tenido que equilibrar la relación entre la Federación y los *Länder*. Sirva como ejemplo que desde 1949 la gran mayoría de las enmiendas de la Ley Fundamental se refieren a la relación entre la Federación y los *Länder*, por lo

que al federalismo alemán merecidamente se le considera como "obra permanente".

Entre los puntos débiles del federalismo cooperativo alemán frecuentemente se mencionan la falta de eficiencia, la excesiva burocracia, el limitado margen para diseñar políticas, el acuerdo sobre el mínimo común denominador y las deficiencias en materia de transparencia y control. Además, con la pérdida de la claridad sobre las responsabilidades políticas y la falta de transparencia del proceso de toma de decisiones, los ciudadanos no entendían quién era responsable de qué.

Las reformas de los años 2006 y 2009 del ordenamiento federal alemán, iniciadas para mejorar estos puntos críticos, son el resultado de dos fases muy diferentes en lo que se refiere al tipo de iniciativa, al método operativo seleccionado y, sobre todo, a los resultados logrados, sin embargo, ambas reformas están interrelacionadas. Mientras la reforma del año 2006 tuvo como objetivo la desconcentración y separación de competencias, el elemento central de la segunda reforma, fue la mejora de los dispositivos constitucionales para limitar el endeudamiento de la Federación y de los *Länder*.

En este texto, tras el examen de los objetivos y resultados de la reforma del federalismo 2009, se presenta una valoración crítica de la misma y se analiza si los nuevos dispositivos constitucionales establecen realmente mecanismos más eficaces para limitar el endeudamiento público, o si se detecta la necesidad de una revisión de los mismos. Finalmente se pretende constatar si la reforma representa la base para un cambio de paradigma en la política fiscal alemana, desde una política basada en los principios keynesianos al principio del equilibrio presupuestario.

## **1. La reforma constitucional del federalismo alemán de 2006**

Aunque el primer ministro de Baviera, Edmund Stoiber, bautizó a la reforma del federalismo de 2006 como la "madre de todas las reformas", esta retórica desapareció inmediatamente en la negociación política y contrasta con los resultados de la propia reforma. La mayoría de los analistas concluyen que la reforma no fue "el golpe maestro" para una transformación del federalismo en Ale-

mania.<sup>1</sup> La reforma, que se basaba en la visión del federalismo competitivo, ajustó algunas normas menores relativas a la cooperación entre el nivel federal y los *Länder* e introdujo la nueva idea de la muy restrictiva política *opt-out* para los *Länder*, pero supuso muy pocos cambios con respecto al carácter unitario del federalismo alemán.

En términos generales, la reforma era necesaria para deshacer el enredo de las competencias de la Federación y los *Länder*. En la XV Legislatura el 51% de las leyes aprobadas por el *Bundestag* necesitaban la aprobación expresa del *Bundesrat*, lo que llegaba a bloquear a este órgano con tanta frecuencia que se frenaron importantes iniciativas políticas, desencadenando el llamado *Reformstau* (atasco de la reforma).

En este sentido, los objetivos de la reforma se orientaron a la desconcentración y clarificación de las responsabilidades entre los *Länder* y la Federación con el fin de incrementar la eficacia y autonomía de los diferentes niveles del gobierno.<sup>2</sup>

En concreto la primera reforma del federalismo tuvo seis objetivos:

– separar y redistribuir las competencias compartidas del nivel federal y del nivel de los *Länder*,

1. Para un análisis más detallado véase: Antonio Arroyo Gil, "La reforma del Estado Federal alemán: un primer balance", José Tudela Aranda, Mario Kölling (ed.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 127-161.

Antonio Arroyo Gil, *La Reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la ley fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*, Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, 2009.

Wolfgang Renzsch, "Primer balance de la reforma del Federalismo I", José Tudela Aranda, Mario Kölling (ed.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 163-170.

Annegret Eppler, "Föderalismusreform und Europapolitik", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 50, 2006, pp. 18-23.

Jörn Ipsen, "Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle", *Neue Juristische Wochenschrift*, 2006, pp. 2801-2806.

Peter Selmer, "Die Föderalismusreform – Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?", *Juristische Schulung*, 2006, pp. 1052-1060.

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2006*, Baden-Baden: Nomos Verlag, Deutscher Universitäts-Verlag, 2006.

2. Véase: Winfried Kluth, "Einführung", Winfried Kluth (ed.), *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, Baden-Baden: Nomos, 2007, pp. 54-60, p. 54. Günter Krings, "Die Beratungen der Föderalismuskommission", Winfried Kluth (ed.), *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*, Baden-Baden: Nomos, 2007, pp. 61-80, p. 74.

- aumentar la transparencia del proceso de toma de decisiones políticas y de las normas constitucionales,
- dificultar el bloqueo de la legislación federal por los partidos de la oposición a través del *Bundesrat*,
- aumentar la autonomía de los parlamentos de los *Länder*,
- adaptar el federalismo alemán a las necesidades de la integración europea
- y reformar el sistema tributario para dar a los *Länder* más competencias tributarias y reducir la responsabilidad fiscal compartida del nivel federal y de los *Länder*.

Los resultados afectaron a los artículos 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c de la Ley Fundamental.<sup>3</sup> Teniendo en cuenta los numerosos cambios,<sup>4</sup> se puede hablar de la reforma más amplia de la Constitución desde 1969. Sin embargo no se consiguió reformar un elemento esencial de cualquier orden federal, las relaciones fiscales intergubernamentales y en concreto los dispositivos relacionados con el endeudamiento público. La reforma constitucional de 2006 modificó solo algunos aspectos de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* con un alcance muy limitado:

– Las ayudas financieras (art. 104b GG): considerando las diferencias estructurales entre los *Länder*, se decidió mantener determinadas ayudas financieras de la Federación para los *Länder* con el fin de facilitar una paulatina reducción de esos desequilibrios.

– Con respecto a la autonomía tributaria de los *Länder* (art. 105 párrafo 2 GG), se decidió que éstos pudieran establecer el tipo impositivo del impuesto sobre transmisiones patrimoniales.

– La reforma clarificó el problema de los mandatos no financiados. Tras la reforma, el nivel federal no debe crear mandatos que impliquen consecuencias financieras para los gobiernos de los *Länder*.

3. No se puede presentar en este texto un análisis de los preceptos de la Ley Fundamental que se han visto afectados por la reforma de 2006. Para un análisis más detallado véanse los autores mencionados en la nota 1.

4. Bundesgesetzblatt I (BGBl), núm. 41, pp. 2034-2038; véase Christian Maiwald (ed.), *Grundgesetz. Text Föderalismusreform mit Begleitgesetz und Einführung*, Heidelberg, C.F. Müller, 2006.

## 2. La reforma constitucional del federalismo alemán de 2009

### 2.1. El contexto de la reforma

#### 2.1.1. *El equilibrio presupuestario en las Constituciones alemanas*

Las primeras Constituciones alemanas,<sup>5</sup> la *Paulskirchenverfassung* (1849),<sup>6</sup> la Constitución de 1871 y la Constitución de Weimar (1919)<sup>7</sup> hacen referencia al equilibrio presupuestario material –situación en la que el total de los gastos ordinarios previstos en el presupuesto del estado es igual al total de los ingresos ordinarios previstos–. La Constitución de Prusia de 1920 contenía en el art. 65 una prohibición del endeudamiento con excepciones específicas para inversiones concretas. Las excepciones se referían a una inversión pública financiada por un endeudamiento, que debería generar en el futuro próximo o para las generaciones futuras un beneficio, p.ej. inversiones en la red ferroviaria.

También la Constitución de Weimar sólo permitía el recurso a la deuda en caso de necesidad extraordinaria y para fines específicos (art. 87.1).<sup>8</sup> La Ley Fundamental de Bonn incluyó las disposiciones sobre una prohibición del endeudamiento de la Constitución de Weimar y este modelo serviría también para diferentes Constituciones de los *Länder*.<sup>9</sup>

Durante los años treinta, tras la hasta entonces peor crisis económica de los tiempos modernos, y frente al dogma del equilibrio presupuestario de la economía neoclásica, los postulados del economista John Maynard Keynes (1883-1946) cambiaron la perspectiva sobre el déficit presupuestario, interpretándolo como un instrumento para aumentar la demanda efectiva y el estímulo económico.

5. Para consultar los textos de las constituciones alemanas véase: <http://www.verfassungen.de/de/index.htm>

6. Simon Kempny, "Anfänge einer bundesstaatlichen Finanzverfassung 1848", *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung*, vol. 128, 2011, pp. 413-425.

7. Christian Mayer, "Greift die neue Schuldenbremse?", *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 136, núm. 2, 2011, p. 272.

8. Manuel Medina Guerrero, "La reforma del artículo 135 CE", *Teoría y realidad constitucional*, n.º 29, 2012.

9. Christoph Gröpl, "Die 'Schuldenbremse' in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland", *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland*, vol. 11, 2010, p. 401.

Este cambio de paradigma se reflejó más tarde en la primera gran reforma financiera constitucional de la República Federal en 1967 y 1969 que abrió el rígido sistema presupuestario pero llevó también a una politización del debate presupuestario.

La reforma del art. 115 GG de 1969 tuvo como objetivo permitir el empleo del endeudamiento como instrumento de política anticíclica. El nuevo art. 115 GG contenía “la regla de oro” que dictaba que los ingresos procedentes de créditos no podían superar las inversiones previstas en el presupuesto, pero se incluían excepciones que permitieron un endeudamiento para evitar una “perturbación del equilibrio global de la economía”. Las Constituciones de los *Länder* introdujeron posteriormente también disposiciones que posibilitaron el uso del presupuesto de manera anticíclica.<sup>10</sup> Los dispositivos constitucionales de la reforma de 1967/1969 establecieron las bases para una política fiscal que otorgó a las finanzas públicas un rol decisivo en la política anticíclica y que no fueron modificados hasta la reforma de 2009.<sup>11</sup>

### 2.1.2. Los antecedentes

Las dos reformas del federalismo en Alemania de los años 2006 y 2009 no estuvieron motivadas por un electorado descontento, sino que influyó de manera más determinante la conveniencia política.<sup>12</sup> En este sentido, las reformas surgieron por la necesidad política de eliminar algunos obstáculos para el funcionamiento eficaz de las instituciones políticas y de corregir deficiencias del modelo federal alemán,<sup>13</sup>

10. Ebda.

11. Elmar Dönnerbrink, Martin Erhardt (et.al.), “Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF Konzepts”, Christian Kastrop, Gisela Meister-Scheufelen, Margaretha Sudhof, *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berliner Wissenschaftsverlag; 2010, pp. 22-44. Werner Ebert, Christian Kastrop, “Die europäische und internationale Perspektive”, Christian Kastrop, Gisela Meister-Scheufelen, Margaretha Sudhof, *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berliner Wissenschaftsverlag, 2010, pp. 200-211.

Enoch Albertí Rovira, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

12. Roland Sturm, “Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1, 2011.

13. Más detallado: Joachim Wieland, “Die Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung: historische Voraussetzungen und aktueller Handlungsbedarf”, *Zeitschrift für Staats und Europawissenschaften / Journal for Comparative Government and European Policy*, vol. 6, núm. 2, 2008, pp. 204-226.

más concretamente, la segunda reforma del federalismo, fue iniciada por las siguientes causas endógenas y exógenas:

### Causas endógenas

– Fritz Scharpf ya había definido en el año 1985 el mayor problema del federalismo alemán que afectaba también a su modelo de financiación. La llamada “trampa de la decisión conjunta”, que fue tema central de la reforma de 2006, describe una situación en la que ni el Gobierno federal ni los *Länder* pueden determinar sus ingresos fiscales propios, sino que dependen para cualquier cambio del consentimiento del otro nivel administrativo; lo que ha llevado en la práctica en muchas ocasiones a un bloqueo cuando la oposición en el *Bundestag* se aprovecha de su mayoría en el *Bundesrat* para interferir en la política a nivel federal.<sup>14</sup>

– Las deficiencias del modelo de financiación (I). A partir de la reunificación alemana, cuando las diferencias económicas y sociales se acentuaban entre los *Länder*,<sup>15</sup> el sistema establecido mostró déficits a la hora de garantizar a los *Länder* unos recursos financieros suficientes y adecuados para poder cumplir con sus competencias y tareas. La práctica llevaba a una carga financiera desigual entre los *Länder* a la hora de la ejecución y financiación de la normativa federal.<sup>16</sup> Especialmente los *Länder* con un menor nivel de ingresos afrontaron un alto gasto para las prestaciones sociales. Considerando que el nivel federal es el responsable de la mayoría de la legislación, y que la administración de las leyes es casi siempre materia exclusiva de la administración de los *Länder*, se preveía mejorar la interrelación entre la administración pública y la responsabilidad financiera.

– Las deficiencias del modelo de financiación (II). El sistema tampoco incentivó una actuación presupuestaria prudente y provocó en cierto grado una irresponsabilidad del gasto, ya que los *Län-*

---

14. Fritz Scharpf, “Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich”, *Politische Vierteljahresschrift*, núm. 26, 1985, pp. 323-356.

15. Kommissionsdrucksachen (K-Drs.) 030: Stellungnahme von Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M., Institut für öffentl. Recht, Finanz- und Steuerrecht der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 22/06/2007.

16. K-Drs. 016: Stellungnahme von Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Politikwissenschaft, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22/06/2007.

der confiaron en que sus desequilibrios presupuestarios podían ser, en buena medida, subsanados por las transferencias de nivelación y las ayudas complementarias procedentes de otros *Länder* y de la Federación.<sup>17</sup>

– Las deficiencias del modelo de financiación (III). El sistema tampoco incentivó una política de crecimiento económico. Los *Länder* con un mayor crecimiento económico no se beneficiaban directamente del incremento de los ingresos tributarios generados por este crecimiento ya que sus ingresos tributarios se calculan en la mayor parte por el conjunto de los ingresos tributarios de la Federación. En este sentido los *länder*, especialmente los más pequeños, que incentivan una política económica de crecimiento no se benefician de los beneficios fiscales de esta política.<sup>18</sup>

– El endeudamiento. Tanto el Gobierno federal como los *Länder* habían acumulado niveles de deuda elevados desde principios de la década de los 70 que limitaba progresivamente su margen en el diseño de políticas. Como consecuencia, algunos *Länder* declararon que estaban padeciendo niveles de deuda insostenibles, y que por ello precisaban un rescate federal. El Gobierno federal tuvo que pagar transferencias de rescate a Sarre y Bremen entre 1994 y 2004. Esta interrelación entre la autonomía de cada *Land* de tomar decisiones sobre el endeudamiento y la responsabilidad de la Federación en situaciones presupuestarias insostenibles motivó el endeudamiento por parte de los *Länder*.<sup>19</sup>

– Las deficiencias del anterior mecanismo de freno al endeudamiento. Como se ha mencionado anteriormente, las disposiciones de la Ley Fundamental sobre el endeudamiento, permitieron un endeudamiento para evitar una alteración del equilibrio económico general. La baja barrera para poder declarar una alteración del equilibrio económico y la ambigüedad del propio término contribuyeron a una interpretación y aplicación extensiva del artículo 115.1 GG. Como

---

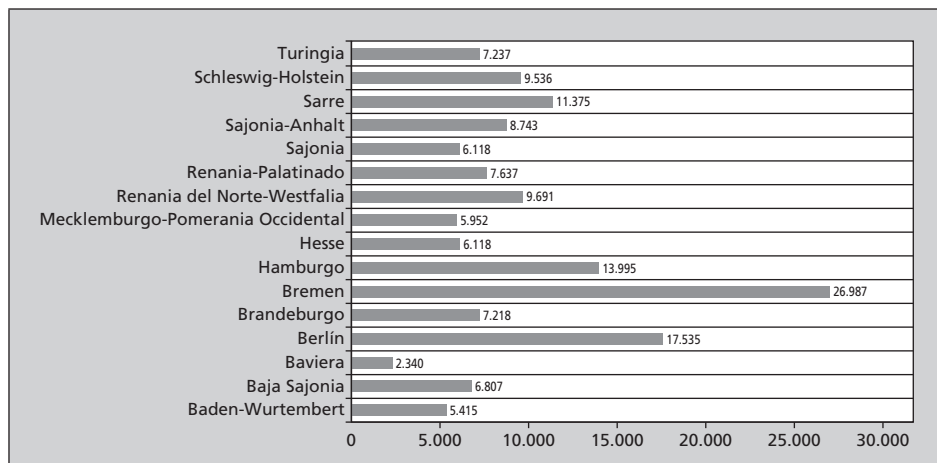
17. Antonio Arroyo Gil, "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la federación y los *Länder* en la República Federal de Alemania", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 10, 2010, pp. 40-71, p. 50.

18. K-Drs. 018: Stellungnahme von Prof. Dr. Bernd Huber, Volkswirtschaftliches Institut der Ludwig Maximilians Universität München, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 29/05/2007.

19. K-Drs. 020: Stellungnahme von Prof. Dr. Kai A. Konrad, Institut für öffentl. Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 29/05/2007.

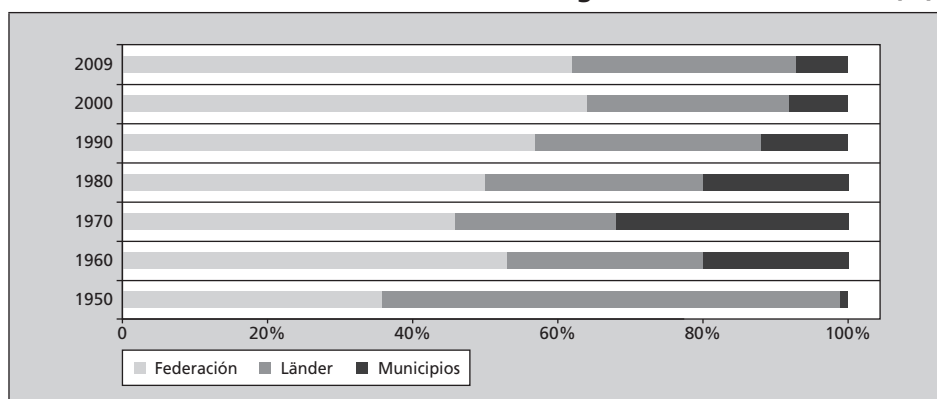


**Gráfico I: Endeudamiento per cápita en los *Länder* en 2010**



Fuente: Statistisches Bundesamt (2011).

**Gráfico II: Distribución del endeudamiento según nivel administrativo (%)**

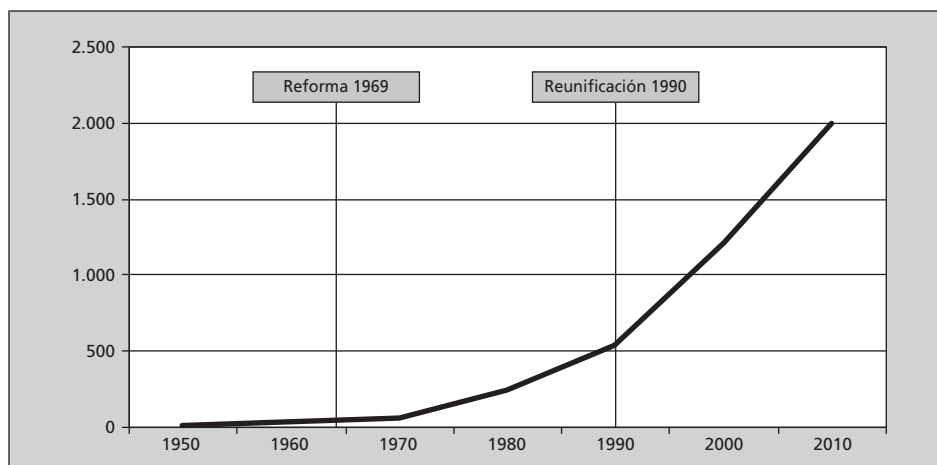


Fuente: Statistisches Bundesamt (2011).

consecuencia se asumían deudas de manera considerable, incluso cuando la coyuntura o las privatizaciones habrían podido propiciar una contención más fuerte o una amortización de deudas. Además las disposiciones tampoco consideraban un mecanismo para reducir el endeudamiento en tiempos de equilibrio económico, sino que la amortización de la deuda se financió en muchas ocasiones con un nuevo endeudamiento.

– Ante la dramática situación del endeudamiento, el Tribunal Constitucional, en su sentencia del 9 de julio de 2007, exigió al Go-

**Gráfico III: Endeudamiento total de las administraciones públicas en Alemania en mil millones**



Fuente: Statistisches Bundesamt (2011). (Cálculos propios).

bierno federal restricciones efectivas para limitar el endeudamiento de las administraciones públicas,<sup>20</sup> concluyendo que el “[...] crecimiento del endeudamiento de la Federación y de los *Länder* ha alcanzado un nivel que puede ser considerado como amenaza. El mecanismo del art. 115 parágrafo 1 frase 2 GG no ha resultado ser eficaz como instrumento constitucional de la limitación de la política de endeudamiento estatal.”<sup>21</sup>

– El período político “oportuno”. Dado que se requiere una mayoría de dos tercios en el parlamento y el *Bundesrat* para un cambio de la Ley Fundamental, fue inevitable un compromiso político para llevar a cabo ambas reformas con éxito, este compromiso se abrió con la constitución de la gran coalición entre CDU y SPD entre 2005-2009 durante la cual fueron aprobadas ambas reformas.

20. K-Drs. 002 neu: Sachverständigenrat-Sondergutachten, 14/05/2007. Más detallado sobre el role del Tribunal Constitucional véase: Peter Selmer, “Zur Zukunft der bundesstaatlichen Finanzverfassung - Überlegungen vor dem Hintergrund der Föderalismusreform sowie der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts”, Ralf Thomas Baus, Annegret Eppler, Ole Wintermann (ed.): *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland (Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen)*, Baden-Baden, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Nomos, vol. 31, 2008, pp. 30-37.

21. BVerfG, 2 BvF 1/04 del 9/7/2007.

## Causas exógenas

– El Derecho Comunitario exige a los Estados Miembros una transposición vinculante de la disciplina presupuestaria. Según *Eurostat*, la deuda pública es la suma del déficit federal, del déficit de los *Länder*, del déficit de los gobiernos locales y del déficit de todo tipo de seguridad social. Considerando los problemas del gobierno alemán para cumplir con los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) entre 2002 y 2003, el Gobierno federal tenía un especial interés en establecer un mecanismo que obligara también a los otros niveles administrativos a cumplir los criterios del PEC.<sup>22</sup>

– La reforma constitucional en Suiza, el freno al endeudamiento fue el elemento central de la reforma de la constitución de Suiza en el año 2001. Con el nuevo mecanismo se pretendía equilibrar a nivel de la federación los ingresos y los gastos durante el ciclo económico. El freno a la deuda entró en vigor en 2003 y prohíbe el endeudamiento. Sin embargo a nivel de los cantones existe desde hace décadas (St. Gallen, 1929) un sistema de freno al endeudamiento que a su vez adapta los ingresos tributarios a los gastos previstos del ejercicio. El sistema suizo que fue ampliamente estudiado en el contexto de la reforma de 2009 prohíbe también expresamente el rescate por parte de la Federación, pero requiere una cierta autonomía tributaria por parte de los entes sub-estatales.<sup>23</sup>

## 2.2. La negociación de la segunda reforma constitucional del federalismo alemán de 2009

Mientras el debate sobre la primera reforma del federalismo en 2006 estuvo dominado en gran parte por letrados, la segunda reforma del federalismo se trató desde una perspectiva economicista. Como objetivo principal, se demandaba una profunda reforma constitucional de

22. Ulrich Häden, "Divergenz oder Konvergenz? Zur Vereinbarkeit von deutschem und europäischem Haushaltsrecht", Ralf Thomas Baus, Annegret Eppler, Ole Wintermann (ed.): *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland (Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen)*, Baden-Baden, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Nomos, vol. 31, 2008, pp. 67-73.

23. K-Drs. 027: Stellungnahme von Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner, Professor für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie an der Universität St. Gallen, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 01/06/2007.

las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, que hiciera viable y eficaz la distribución de tareas y funciones llevada a cabo por la modificación de la Ley Fundamental de 2006.

Conforme al acuerdo adoptado por el *Bundestag* y el *Bundesrat* en diciembre de 2006, la Comisión para la modernización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder* comenzó su trabajo el 8 de marzo de 2007. La Comisión tuvo desde su constitución un mandato para elaborar propuestas sobre:

- la modernización del sistema de las relaciones fiscales intergubernamentales,
- la mejora de las condiciones para el crecimiento económico y la creación de nuevos puestos de trabajo
- el fortalecimiento de la responsabilidad fiscal del Gobierno federal, así como de los gobiernos de los *Länder*.

Este mandato de carácter general, fue precisado por una lista de temas que incluían:<sup>24</sup>

- la prevención de las crisis presupuestarias y el desarrollo de criterios para limitar la deuda pública,
- el manejo de las crisis presupuestarias existentes,
- la revisión de las responsabilidades públicas,
- la reducción de la burocracia y aumento de la eficiencia de las administraciones públicas, la introducción de normas comunes en los sistemas informáticos,
- la mejora de una distribución adecuada de los ingresos y una revisión del régimen de compensación fiscal,
- la mejora de la rendición de cuentas de todas las autoridades territoriales,
- la mejora en la cooperación de los gobiernos de los *Länder* y mejores oportunidades para reorganizar los territorios de los Estados federados de forma voluntaria
- y la agrupación de políticas y su efecto sobre las relaciones fiscales intergubernamentales.

La Comisión se centró rápidamente en los mecanismos para establecer un control del endeudamiento, y las soluciones instituciona-

24. K-Drs. 125: Berliner Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente zur Föderalismusreform II, 16/06/2008.

K-Drs. 128: Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen; Vorschlag der Vorsitzenden, FV Dr. Peter Struck, MdB; MP Günther Oettinger, MdL, 23/06/2008.

les que dominaron en este debate fueron: (1) activar el control de los mercados financieros para el nivel de los *Länder*, (2) introducir más autonomía tributaria a los *Länder*, (3) establecer más limitaciones constitucionales restrictivas sobre la deuda pública.<sup>25</sup>

En lo que se refiere al control de los *mercados financieros*, se planteaba que cada *Land* debería ser exclusivamente responsable de los costes económicos de su endeudamiento, considerando que los *Länder* que tuvieran una deuda más alta tendrían que pagar tipos de interés más elevados porque la prima de riesgo sería mayor. Con un tipo de interés más alto sobre los nuevos bonos, los *Länder* tendrían un incentivo para reducir su deuda. Como ejemplos se citaban otras federaciones, como Suiza o Estados Unidos, que hacen hincapié en la autonomía de sus jurisdicciones subnacionales en su relación con los mercados de capitales. Además en el caso de Suiza se señaló que la existencia de referendos fiscales es el factor más importante para el diferencial del tipo de interés. Los cantones con referendos fiscales obligatorios pagan primas de riesgo considerablemente más bajas.<sup>26</sup> Con todo, cabe señalar que esta solución institucional nunca ha sido seriamente considerada en las deliberaciones de la Comisión, ya que los expertos advertían sobre posibles fenómenos de sobrevaloración a corto plazo, de tal modo que los *Länder* altamente endeudados tendrían que pagar primas de riesgo más altas de las justificables por sus datos económicos. Además, la sobrevaloración podría incrementar temporalmente los costes de refinanciación del nivel federal, por lo que el Gobierno federal se mostró bastante escéptico sobre esta solución.

La segunda solución debatida para afrontar la deuda excesiva en Alemania fue la introducción de la *autonomía tributaria* a nivel de los *Länder*. Los *Länder* no tienen prácticamente competencias para recaudar impuestos y, donde las tienen, están limitadas a fuentes tributarias de poca importancia. Según la experiencia en otros países federales se puede constatar que la autonomía tributaria opera en contra del endeudamiento por la mayor flexibilidad en términos pre-

25. Lars Feld, "La II Comisión del Federalismo: reformas recientes de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania", en: J. L. Laborda, M. Kölling, F. Knüpling (ed.), *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas – Perspectivas internacionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, pp.15-37.

26. Lars Feld, J.G. Matsusaka, Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics*, 87, 2003, pp. 2703-2724.

supuestarios.<sup>27</sup> En este sentido, se argumentó que cuando el gasto sea difícil de recortar, los gobiernos de los *Länder* no solamente recurrirán a la deuda como solución a corto plazo para cerrar el presupuesto, sino que además subirán los impuestos. Aunque la autonomía tributaria se debatió en la Comisión, no tuvo una verdadera oportunidad política, ya que la autonomía tributaria de los *Länder* va acompañada de una competencia tributaria y la mayoría de los *Länder* beneficiarios del régimen de nivelación fiscal temían competir en impuestos con los *Länder* fiscalmente fuertes.

Por lo tanto, el remedio aplicado para la solución a la deuda excesiva han sido *las limitaciones fiscales*. La idea básica de las limitaciones fiscales se refleja en el PEC de la UE y significa una limitación numérica a los déficits presupuestarios y/o la deuda pública. Tal y como muestran las evidencias internacionales, el éxito de las limitaciones fiscales formales depende de los detalles de las disposiciones.<sup>28</sup>

### 2.3. Los resultados de la segunda reforma del federalismo alemán de 2009

Tras dos años de negociaciones, el 5 de marzo de 2009 la Comisión concluyó su trabajo, y presentó sus "Conclusiones de la Comisión de *Bundestag* y *Bundesrat* sobre la Modernización de las Relaciones Financieras entre la Federación y los *Länder*".<sup>29</sup>

La reforma no produjo una reestructuración exhaustiva del sistema de federalismo fiscal. La única cuestión en la que se avanzó fue en la normativa que regula los préstamos subnacionales y federales que representan la principal innovación en el conjunto de las enmiendas constitucionales.<sup>30</sup> Los productos legislativos relacionados con el endeudamiento público son por un lado, la Ley de modificación de la

27. K-Drs. 027: Stellungnahme von Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner..., 2007.

28. Gerhard Kirchgässner, Die Wiederkehr des Zinsbonus – Neue empirische Ergebnisse zum Einfluss der europäischen und der amerikanischen auf die schweizerischen Euromarktzinsen, *Aussenwirtschaft*, 58, 2003, pp. 249-274.

29. K-Drs. 174: Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, 12/03/2009.

30. Antonio Arroyo Gil, "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones...", 2010, p. 43.

Ley Fundamental (art. 104b, 109, 109a, 115 y 143d GG),<sup>31</sup> de 29 de julio de 2009,<sup>32</sup> que entró en vigor el 1 de agosto de 2009 y por otro la Ley de Acompañamiento de la Segunda Reforma del Federalismo que contiene los reglamentos de la implementación.<sup>33</sup> En concreto:

- La enmienda al artículo 104b que permite al Gobierno federal proporcionar asistencia financiera a los *Länder*, también en casos de catástrofes naturales y situaciones extraordinarias de emergencia que no pueden ser controladas por un gobierno,
- la revisión del artículo 109 y un nuevo artículo 109a, que establece el elemento central de la reforma: el “freno al endeudamiento”,
- la enmienda al artículo 115 especifica los Límites de la toma de créditos
- y el nuevo artículo 143d contiene reglamentos transitorios y ayudas de consolidación.

Los nuevos preceptos relativos al endeudamiento estatal resultarán aplicables una vez transcurrido un determinado período transitorio que termina en 2016 a escala federal y en 2020 para los *Länder* (art. 143d.1, GG).

### **2.3.1. Estabilidad presupuestaria – freno al endeudamiento, Consejo de Estabilidad y sistema de alerta temprana**

En relación a los nuevos dispositivos constitucionales se diferencia entre la deuda estructural, la deuda cíclica y la deuda por situaciones catastróficas.<sup>34</sup>

31. Véase anexo.

32. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes, 29/07/2009, BGBl. I, p. 2248.

33. Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform, 10/08/2009, BGBl. I, p. 2702.  
Ausführungsgesetz zu Art. 109 a GG: Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen, (Artikel 1 Gesetz), 10/08/2009, BGBl. I, p. 2702.  
Ausführungsgesetz zu Art. 115 GG: Gesetz zur Ausführung von Art. 115 des Grundgesetzes (Artikel 2 Gesetz), 10/08/2009, BGBl. I, pp. 2702.  
Ausführungsgesetz zu Art. 143 d GG: Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Artikel 3 Gesetz), 10/08/2009, BGBl. I, pp. 2702.

34. Véase: Iris Kemmler, “Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat”, *Die Öffentliche Verwaltung*, 14, 2009, pp. 549-577. Christofer Lenz, Ernst Burgbacher, “Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz”, *Neue Juristische Wochenschrift*, núm. 35, 2009, pp. 2561-2567.

Con respecto a la deuda estructural, según el art. 109, parágrafo 3, GG, los presupuestos de la Federación y de los *Länder* deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos. En contextos económicos "normales", el Gobierno federal puede incurrir a un déficit máximo del 0,35% del PIB (art. 109, parágrafo 3 y 115, parágrafo 2, GG) pero los *Länder* no pueden financiar su gasto con ingresos provenientes de créditos (art. 109, parágrafo 3, GG). En realidad estaba previsto permitir a los *Länder* un margen de endeudamiento del 0,15% del PIB. Sin embargo, los representantes de los *Länder* se pronunciaron a favor de una prohibición general de endeudamiento.

En lo que se refiere a la deuda cíclica, el Gobierno federal puede solicitar préstamos cuando el desarrollo cíclico se desvíe de la situación económica "normal". En tiempos de recesión se pueden financiar inversiones con ingresos provenientes de créditos para disminuir la diferencia entre los ingresos y el gasto público causada por el desarrollo económico. Sin embargo la deuda cíclica debe de ser reducida en tiempos de crecimiento económico. Para valorar la relación entre el desarrollo económico y las intervenciones se establece un procedimiento que, conforme al PEC, conduce a la nivelación del déficit cíclico. Cuando los créditos superan el límite del 0,35% del PIB se anotan las desviaciones en una cuenta de control, las desviaciones que superen el umbral de 1,5% del PIB tienen que ser reducidas de acuerdo con el desarrollo económico cíclico (art. 115, parágrafo 2, GG).

La normativa sobre deuda permite además déficits extraordinarios en circunstancias excepcionales, por ejemplo cuando se producen catástrofes naturales, o en tiempos de crisis macroeconómicas extremas como el actual hundimiento del mercado financiero. En estas circunstancias excepcionales el límite máximo de crédito se establece previa aprobación de un plan de amortización por una resolución de una mayoría de los miembros del *Bundestag* (art. 115, parágrafo 2, GG).

Para controlar el endeudamiento fiscal se creó el *Consejo de Estabilidad* (art. 109<sup>a</sup>, GG). El Consejo esta formado por el Ministro federal de finanzas, los Ministros de finanzas de los gobiernos estatales y el Ministro federal de economía,<sup>35</sup> y tiene los siguientes objetivos: (1) examinar de manera permanente la situación de los pre-

35. <http://www.stabilitaetsrat.de>



supuestos de la Federación y de los *Länder*, (2) establecer los supuestos y el procedimiento para la comprobación de una situación amenazante de crisis presupuestaria y (3) acordar los programas de saneamiento para evitar situaciones de crisis presupuestaria.<sup>36</sup>

Conforme a los objetivos del Consejo de Estabilidad, el sistema de alerta temprana se basa en un procedimiento de supervisión de los presupuestos de la Federación y de los *Länder* conforme a indicadores específicos.<sup>37</sup> Para ello el Consejo de Estabilidad para el periodo presupuestario actual y el periodo de planificación financiera compara la balanza fiscal, la cuota de la financiación de crédito, el nivel de deuda y la relación entre interés de deuda e ingresos tributarios de cada *Land* con el promedio de los *Länder*. Del promedio se derivan umbrales que en el caso de ser sobrepasados pueden indicar una crisis presupuestaria inminente. Cuando un *Land* sobrepasa un indicador durante un período de más de un año, se lo considera un indicador llamativo, cuando hay tres o cuatro indicadores llamativos dentro de un periodo, el Consejo de Estabilidad decide si hay una crisis presupuestaria inminente y si se deben poner en marcha procedimientos de saneamiento presupuestario.

### **2.3.2. El sistema de nivelación fiscal horizontal**

Como otro resultado, el Gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* acordaron mantener vigente el régimen de transferencias intergubernamentales hasta 2019. Para que los *Länder* más débiles en términos económicos asuman el compromiso de endeudamiento cero a partir del 2020, cinco de ellos recibirán ayudas de consolidación del presupuesto de la Federación y los *Länder* (corresponden 300 millones de euros a Bremen, 260 millones de euros a Sarre y 80 millones de euros a Berlín, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein, respectivamente). El Consejo de Estabilidad asume la supervisión de la reducción del déficit financiero y puede recomendar en el caso de incumplimiento una reducción o eliminación de las transferencias (art. 143d, párrafo 1, GG).

36. Los procedimientos concretos se establecen en: "Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen", 10/08/ 2009, BGBl. I, p. 2702.

37. K-Drs. 018: Stellungnahme von Prof. Dr. Bernd Huber ..., 2007.

### 3. Valoración y crítica de la reforma constitucional del federalismo alemán de 2009

La gran esperanza que se asociaba con la segunda reforma del federalismo de 2009 fue que a la separación de las competencias de la primera reforma del federalismo de 2006 se añadiría una separación de las competencias tributarias. Otro aspecto relevante fueron las relaciones financieras entre los *Länder* y entre el nivel federal y los *Länder*, relaciones que hasta entonces no incentivaron una actuación presupuestaria prudente por parte de los *Länder*. En su lugar la reforma se centró principalmente en mejorar las restricciones actuales sobre el endeudamiento conforme a la normativa europea.

Según las primeras valoraciones, se estima que en el caso de que se cumpla la nueva normativa, el “freno al endeudamiento” puede tener consecuencias positivas para la evolución de la deuda pública en Alemania. Por parte del legislador constitucional, se ha diseñado una amplia red vertical de limitación de la deuda y los gobiernos de los *Länder* y de la Federación deben presentar motivos válidos cuando en el futuro propongan ampliar su deuda.

La crítica más dura a los resultados de la reforma es la que se refiere a la autonomía fiscal. Si bien los *Länder* disponen todavía de cierta flexibilidad en el capítulo de gasto presupuestario, la ausencia de autonomía tributaria resulta problemática y podría provocar conflictos en el futuro. Tras la fase de transición, los *Länder* apenas tendrán margen para reaccionar a circunstancias imprevistas en el capítulo de ingresos del presupuesto.<sup>38</sup> Conceder más autonomía tributaria a los gobiernos de los *Länder* habría supuesto una reforma más efectiva. Durante las deliberaciones de la Comisión se formuló la preocupación sobre la competencia del legislador de la ley federal en la determinación de límites presupuestarios para los parlamentos de los *Länder*,<sup>39</sup> sin embargo con referencia al art. 109, parágrafo 1, GG y al margen de maniobra que permite la deuda cíclica, se concluyó que el freno al endeudamiento no limita la autonomía presupuestaria de los *Länder*. No obstante, el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre

38. K-Drs. 079: Stellungnahme von Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider, Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. (DIF), Hannover, zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen, 08/11/2007.

39. Véase: K-Drs. 100, Offener Brief der Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreter in der Föderalismuskommission II, K-Drs. 160, Erklärung der Vertreter der Landtage; y K-Drs. 169 Antrag der Vertreter der Landtage.

la materia, el recurso del Parlamento de Schleswig-Holstein fue rechazado considerando que un parlamento no puede presentar recursos ante el Tribunal.<sup>40</sup>

Una segunda crítica se dirige hacia la duración del periodo transitorio. No cabe duda que estos plazos son necesarios para implementar la reforma, sin embargo la consolidación del presupuesto federal deberá comenzar a más tardar en 2011 si se quiere aplicar la normativa sobre deuda en 2016 (art. 143d, parágrafo 1, GG). No obstante, los *Länder* podrían haber sido más ambiciosos y haberse comprometido también a aplicar la nueva normativa sobre solicitud de préstamos en 2016 y no en 2020.

También se criticaron las excepciones para solicitar préstamos. En lo que se refiere a la deuda estructural, los *Länder* no tienen margen de maniobra, sin embargo la Federación puede financiar inversiones hasta el 0,35% del PIB, lo que se justificó con la necesidad del Gobierno federal de iniciar nuevas políticas.

En lo que se refiere al endeudamiento cíclico, a pesar del intento de definir las características de un desarrollo cíclico que se desvía de la situación económica "normal", el concepto sigue estando abierto a la interpretación de los actores políticos.<sup>41</sup>

Además se mencionan explícitamente las catástrofes naturales y las crisis macroeconómicas graves. La existencia de estas situaciones excepcionales debe de ser declarada por mayoría cualificada en el *Bundestag*, sin embargo esta mayoría tampoco supone una gran barrera, hubiera sido más eficaz que la ley hubiera exigido que cualquier ampliación de la deuda fuera aprobada también por el *Bundesrat*.

Una cuarta crítica se refiere al Consejo de Estabilidad. Un objetivo de la primera reforma del federalismo fue la separación de los poderes, pero la creación del Consejo de Estabilidad tuvo justamente el efecto contrario. En lugar de una separación de las responsabilidades políticas, nos encontramos de nuevo en la típica toma de decisio-

40. BVerfG, 2 BvG 1/10, 19/08/2011.

41. Véase, por ejemplo, la crítica expresada al respecto de Stefan Koriath, "Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020", Junkernheinrich, M. (et. al.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009*, Berlin 2009, p. 404.

Kai Konrad, Schriftliche Stellungnahme für die gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses des deutschen Bundestags und des Finanzausschuss des Bundesrates, 04/05/2009, p. 7. Véase también Deutscher Bundestag, Protokoll der gemeinsamen Sitzung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Finanzausschusses des Bundesrates, núm. 138, 4/05/2009.

nes conjunta. Por otro lado, el Consejo reúne el mismo grupo de políticos que debería supuestamente controlar, pero el problema más importante es que el Consejo de Estabilidad no puede imponer sanciones. El Consejo de Estabilidad puede criticar a los *Länder* o incluso al Gobierno federal si se producen déficits presupuestarios, pero tiene menos poder para exigir el cumplimiento que el PEC. En el caso de incumplimiento, el Consejo solamente puede pedir al *Land* que actúe mejor en el futuro.

En relación a ello se argumenta que la transparencia que implica la obligación de publicar los informes del Consejo aumentaría la sensibilidad pública ante el endeudamiento público e incrementaría la presión de los gobiernos para cumplir con los requerimientos.

En lo que se refiere a la implementación por los *Länder*, se puede criticar que según las disposiciones de la reforma, los *Länder* tienen únicamente una obligación teórica de reducir el déficit y pueden incluso aumentar su endeudamiento hasta el año 2020. Además cabe esperar un incremento de la opacidad por los distintos modelos de cálculo de la deuda estructural. Sin duda, la posibilidad de establecer modelos propios permite a los *Länder* introducir sus características específicas en el cálculo, pero requiere también la definición de criterios objetivos para determinar si un *Land* ha reducido realmente su déficit estructural.

También se ha criticado la definición del sector público. Según el profesor Sturm, cualquier normativa sobre deuda debería incluir a los niveles de Gobierno federal y estatal, pero también a los municipios y a la seguridad social, y en la actualidad únicamente alude a los niveles de Gobierno federal y estatal. El hecho de que los municipios puedan recurrir al endeudamiento podría abrir una vía para que los *Länder* pudieran reducir sus gastos, en el sentido de que los *Länder* podrían disminuir las transferencias a los entes locales que a su vez deberían recurrir al endeudamiento. La falta de atención a los otros componentes del sector público se ha justificado con el argumento de que su inclusión acarrearía dificultades informativas, argumento que no resulta muy convincente. Cabe destacar que los préstamos entre jurisdicciones o entidades de la seguridad social suponen otra laguna en las disposiciones.<sup>42</sup>

La sexta crítica se refiere a las partidas fuera del presupuesto. A partir de 2011, con la normativa sobre la deuda en vigor, no se per-

42. Roland Sturm, "Objetivos y resultados...", 2011.

mitirán nuevos fondos fuera de presupuesto. Sin embargo, esta norma no se aplica a los actuales fondos extra presupuestarios, como el fondo para el rescate de la banca y el fondo para financiar el segundo paquete de recuperación.

En lo que se refiere a las transferencias a Berlín, Bremen, Sarre y Sajonia-Anhalt, se critica que a pesar de su necesidad por conseguir el compromiso sobre el freno al endeudamiento, tienen más que ver con consideraciones políticas que con la situación fiscal de estos *Länder*.<sup>43</sup>

#### 4. ¿Qué efectos se pueden medir hoy en día?

A pesar de que el freno al endeudamiento debe de ser aplicado en el ámbito federal en 2016 y a nivel de los *Länder* en 2020, los gobiernos de ambos niveles están intentando anticiparse a las normas. Según estimaciones del Ministerio de Finanzas, el Gobierno federal tiene como objetivo tener un presupuesto equilibrado en 2014, una parte de los *Länder* tienen la intención de alcanzarlo en 2012. Aunque la Federación, los *Länder* y las entidades locales declararon en el año 2010 casi 2000 mil millones de euros de deuda, por lo que la deuda se incrementó a un nivel histórico del 18% en este año (La Federación +22, los *Länder* +13 y las entidades locales +5), las cifras del año 2011 muestran indicios de consolidación que permiten una valoración positiva sobre el objetivo de reducción del déficit estructural hasta 2020.

En cuanto a la implementación de los nuevos dispositivos a nivel de los *Länder*, se pueden constatar grandes diferencias, tanto en la incorporación del freno al endeudamiento en sus constituciones, como en los procedimientos y métodos para la definición de la deuda estructural y los resultados de la reducción del déficit.

Baden-Wurtemberg y Baviera ya introdujeron hace varios años una prohibición general de endeudamiento en sus constituciones, pero con excepciones en el caso de desequilibrios macroeconómicos. Sólo Schleswig-Holstein, Renania-Palatinado y tras el éxito del referéndum en la primavera de 2011 también Hesse, han incluido en sus constituciones los nuevos dispositivos que sólo permitirán el endeudamiento cíclico.<sup>44</sup> Hamburgo ha decidido que el freno al endeudamiento debe

43. Roland Sturm, "Objetivos y resultados...", 2011.

44. Constitución de Renania-Palatinado, art. 117; Constitución de Schleswig-Holstein, art. 53, Constitución of Hesse, art. 141.

entrar en vigor en 2013 y en Sajonia-Anhalt está solamente regulado por un reglamento financiero. Pero incluso con estas adaptaciones se permiten excepciones y durante el periodo de transición hasta el 2019, las excepciones previstas en la normativa anterior tienen vigor.

Los *Länder* que reciben la ayuda financiera para consolidar sus presupuestos, Berlín, Bremen, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein, han firmado acuerdos administrativos con la Federación, que requieren, independientemente de las disposiciones constitucionales, una reducción gradual constante del déficit estructural.

Como consecuencia del nuevo marco constitucional, por primera vez en la historia de la República Federal, un Tribunal Constitucional declaró inconstitucional un presupuesto de un *Land*. Aplicando una interpretación estricta del artículo 82 2a de la Constitución de Renania del Norte-Westfalia, el Tribunal Constitucional de este *Land* argumentó en su sentencia del 15 de marzo de 2011,<sup>45</sup> que el nuevo endeudamiento previsto en el presupuesto de 2010 superaba el nivel de las inversiones públicas lo que solamente está permitido en periodos de desequilibrio económico, sin embargo y siguiendo la argumentación del Tribunal, el Gobierno del *Land* no había justificado suficientemente que el nuevo endeudamiento era necesario para estimular la economía, además en 2010 Alemania se encontraba en una situación de crecimiento económico. Por lo tanto, el presupuesto no se ajustaba a las disposiciones constitucionales.

## 5. Conclusiones

En los próximos cincuenta años, probablemente los acontecimientos entre 2002 y 2020 serán interpretados como un largo proceso de adaptación constitucional de la "vieja" República Federal de Alemania Occidental a los desafíos de la unificación alemana y la integración europea.<sup>46</sup>

Tras el análisis de los objetivos y resultados de la segunda reforma del federalismo y su valoración crítica, se puede confirmar que a pesar de las críticas y de los problemas identificados, este paso en el

45. Tribunal Constitucional de Renania del Norte-Westfalia, VerfGH 20/10,

46. Wolfgang Renzsch, ponencia en el seminario: "Observatorio de novedades del federalismo en Europa" organizado por el Instituto de Derecho Público de Barcelona y Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, Barcelona, 14/12/2011.

proceso de adaptación del federalismo alemán ha dado un impulso positivo al sistema federal y ofrece una oportunidad para una mayor justicia inter-generacional. Sin embargo, solo a partir de 2020 se podrá comprobar si este impulso ha supuesto, en efecto, un cambio en la política presupuestaria de los *Länder* y del gobierno central. Durante los próximos años depende de la praxis política la incorporación de los nuevos dispositivos de modo que, por un lado se evite un ulterior incremento del endeudamiento estatal, y por otro que la Federación y los *Länder* mantengan el necesario margen financiero de actuación.

La reforma de 2009 modificó los principios keynesianos presupuestarios introducidos en 1969 e introdujo nuevos criterios basados en el artículo 126 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea. Como resultado, en principio, los presupuestos de la Federación y los *Länder* deberían ser equilibrados, sin deudas. La prohibición del endeudamiento se refiere expresamente al déficit estructural, es decir, al déficit en un ciclo económico normal. Esto significa que el endeudamiento está permitido en un periodo de recesión económica y en situaciones como desastres naturales o situaciones de emergencia extraordinaria.

Los dispositivos que requieren una planificación concreta sobre la reducción de la deuda en el momento de mejora de la economía o la superación de situaciones extraordinarias representan claramente una ventaja ante la regulación anterior. Conforme a ello, la nueva regulación no eliminó los principios keynesianos presupuestarios, pero introduce la parte no aplicada: en los periodos de crecimiento económico, las deudas tienen que ser pagadas, lo que nunca había ocurrido hasta el momento.

El objetivo político de equilibrar los presupuestos sin créditos, ha adquirido una importancia desconocida hasta ahora y la reforma de la Ley Fundamental y la crisis de la deuda soberana 2010/11 han cambiado las actitudes públicas. Por un lado, los gobiernos limitan los gastos más que en épocas anteriores, y por otro lado, la consolidación de los presupuestos públicos se ha convertido en una cuestión de discurso político público.

Finalmente se ha de esperar para confirmar si la Federación y los *Länder* pueden cumplir con el requerimiento de un presupuesto equilibrado en los años 2016 y 2020. Además, el debate sobre el fin de las ayudas adicionales de la Federación a los *Länder* con problemas presupuestarios y la terminación del *Solidarpakt* II en el año 2019, pueden provocar tensiones en los presupuestos de varios *Länder* y difícilmente podrían ser solucionados solamente con una reducción del gasto.



## Lista de referencias

- Albertí Rovira, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Centro de Estudios Constitucionales, 1986.
- Arroyo Gil, Antonio. *La Reforma constitucional del federalismo alemán: estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la ley fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*. Barcelona Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, 2009.
- . "La reforma constitucional de 2009 de las relaciones financieras entre la federación y los Länder en la República Federal de Alemania". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 10, 2010, p. 40-71.
- . "La reforma del Estado Federal alemán: un primer balance". Tudela Aranda, José; Kölling, Mario (ed.), *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pp.127-161.
- Dönnerbrink, Elmar; Erhardt, Martin (et.al.). "Entstehungsgeschichte und Entwicklung des BMF Konzepts". Kastrop, Christian; Meister-Scheufelen, Gisela; Sudhof, Margaretha. *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*. Berliner Wissenschaftsverlag; 2010, pp. 22-44.
- Ebert, Werner; Kastrop Christian (2010). "Die europäische und internationale Perspektive". Kastrop, Christian; Meister-Scheufelen, Gisela; Sudhof, Margaretha. *Die neuen Schuldenregeln im Grundgesetz*, Berliner Wissenschaftsverlag, 2010, pp. 200-211.
- Eppler, Annegret. "Föderalismusreform und Europapolitik". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, vol. 50, 2006, pp. 18-23.
- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (ed.). *Jahrbuch des Föderalismus 2006*. Baden-Baden: Nomos Verlag. Deutscher Universitäts-Verlag, 2006.
- Feld, Lars. "La II Comisión del Federalismo: reformas recientes de las relaciones financieras entre la Federación y los Länder en Alemania". J. L. Laborda, M. Kölling, F. Knüpling (ed.). *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas – Perspectivas internacionales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2010, pp.15-37.
- Feld, Lars; Matsusaka, J.G. "Budget Referendums and Government Spending: Evidence from Swiss Cantons". *Journal of Public Economics*, núm. 87, 2003, pp. 2703-2724.
- Gröpl, Christoph. "Die 'Schuldenbremse' in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland". *Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland*, vol. 11, 2010.
- Häden, Ulrich. "Divergenz oder Konvergenz? Zur Vereinbarkeit von deutschem und europäischem Haushaltsrecht". Baus, Ralf Thomas; Eppler, Annegret; Wintermann, Ole (ed.). *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland (Perspektiven für die Föderalismusreform II im*



- Spiegel internationaler Erfahrungen*). Baden-Baden. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung. Nomos, vol 31, 2008, pp. 67-73.
- Ipsen, Jörn. "Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Föderalismusnovelle". *Neue Juristische Wochenschrift*, 2006, pp. 2801-2806.
- Kommissionsdrucksachen 002 neu. Sachverständigenrat-Sondergutachten, 14/05/2007.
- 016. Stellungnahme von Prof. Dr. Wolfgang Renzsch, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg. Institut für Politikwissenschaft, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen am 22/06/2007.
- 018. Stellungnahme von Prof. Dr. Bernd Huber. Volkswirtschaftliches Institut der Ludwig Maximilians Universität München, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 29/05/2007.
- 020. Stellungnahme von Prof. Dr. Kai A. Konrad. Institut für öffentl. Finanzen und Sozialpolitik der Freien Universität Berlin, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 29/05/2007.
- 027. Stellungnahme von Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner. Professor für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie an der Universität St. Gallen, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 01/06/2007.
- 030. Stellungnahme von Prof. Dr. Joachim Wieland LL.M. Institut für öffentl. Recht, Finanz- und Steuerrecht der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, zur öffentlichen Anhörung zu den Finanzthemen, 22/06/2007.
- 079. Stellungnahme von Prof. Dr. Dr.h.c. Hans-Peter Schneider. Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. (DIF). Hannover, zur öffentlichen Anhörung zu den Verwaltungsthemen, 8/11/2007.
- 100. Offener Brief der Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreter in der Föderalismuskommission II, 03/04/2008.
- 125. Berliner Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente zur Föderalismusreform II, 16/06/2008.
- 128. Eckpunkte zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen; Vorschlag der Vorsitzenden, FV Dr. Peter Struck, MdB; MP Günther Oettinger, MdL, 23/06/2008.
- 160. Erklärung der Vertreter der Landtage, 06/02/2009.
- 169. Antrag der Vertreter der Landtage, 13/02/2009.
- 174. Beschlüsse der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, 12/03/2009.
- Kemmler, Iris. "Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat". *Die Öffentliche Verwaltung*, núm. 14, 2009, pp. 549-577.
- Kempny, Simon. "Anfänge einer bundesstaatlichen Finanzverfassung 1848". *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung*, vol. 128, 2011, pp. 413-425.

- Kirchgässner, Gerhard. "Die Wiederkehr des Zinsbonus – Neue empirische Ergebnisse zum Einfluss der europäischen und der amerikanischen auf die schweizerischen Euromarktzinsen". *Aussenwirtschaft*, núm. 58, 2003, pp. 249-274.
- Kluth, Winfried. "Einführung", Kluth, Winfried (ed.). *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*. Baden-Baden: Nomos, 2007, pp. 54-60.
- Konrad, Kai. Schriftliche Stellungnahme für die gemeinsame Anhörung des Rechtsausschusses des deutschen Bundestags und des Finanzausschuss des Bundesrates, 04/05/2009.
- Korioth, Stefan. "Die neuen Schuldenregeln für Bund und Länder und das Jahr 2020". Junkernheinrich, M. (et al.). *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009*, Berlin, 2009.
- Krings, Günter. "Die Beratungen der Föderalismuskommission". Kluth, Winfried (ed.). *Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung*. Baden-Baden: Nomos, 2007, pp. 61-80.
- Lenz, Christofer; Burgbacher, Ernst. "Die neue Schuldenbremse im Grundgesetz". *Neue Juristische Wochenschrift*, núm. 35, 2009, pp. 2561-2567.
- Maiwald, Christian (ed.). *Grundgesetz. Text Föderalismusreform mit Begleitgesetz und Einführung*. Heidelberg: C.F. Müller, 2006.
- Mayer, Christian. "Greift die neue Schuldenbremse?". *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 136, núm. 2, 2011.
- Medina Guerrero, Manuel. "La reforma del artículo 135 CE". (Próximamente.)
- Renzsch, Wolfgang. Ponencia en el seminario: "Observatorio de novedades del federalismo en Europa" organizado por el Instituto de Derecho Público de Barcelona y Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza-Barcelona, 14/12/2011.
- . "Primer balance de la reforma del Federalismo I", Tudela Aranda, José; Kölling, Mario (ed.). *La reforma del Estado Autonómico español y del Estado Federal alemán*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, pp. 163-170.
- Scharpf, Fritz. "Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich". *Politische Vierteljahresschrift*, núm. 26, 1985, pp. 323-356.
- Selmer, Peter. "Die Föderalismusreform – Eine Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung?". *Juristische Schulung*, 2006, pp. 1052-1060.
- . "Zur Zukunft der bundesstaatlichen Finanzverfassung - Überlegungen vor dem Hintergrund der Föderalismusreform sowie der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts". Baus, Ralf Thomas; Eppler, Annegret; Wintermann, Ole (ed.): *Zur Reform der föderalen Finanzverfassung in Deutschland (Perspektiven für die Föderalismusreform II im Spiegel internationaler Erfahrungen)*. Baden-Baden. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung. Nomos, vol 31, 2008, pp. 30-37.

- Sturm, Roland. "Objetivos y resultados de las dos reformas del federalismo de Alemania, 2006 y 2009". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1, 2011. [http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=302&Itemid=100916](http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=302&Itemid=100916) [Consulta: 08-12-2011].
- Wieland, Joachim. "Die Reform der bundesstaatlichen Finanzverfassung: historische Voraussetzungen und aktueller Handlungsbedarf". *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften / Journal for Comparative Government and European Policy*, vol. 6, núm. 2, 2008, pp. 204-226.
- Wissenschaftlicher Beirat Beim Bundesministerium der Finanzen. "Haushaltskrisen im Bundesstaat". *Schriftenreihe des BMF*. Bonn Stollfuß-Verlag, vol. 78, 2005.

## Anexo

Los artículos relacionados con las limitaciones de la deuda pública modificados por la Ley de modificación de la Ley Fundamental de 29 de julio de 2009.<sup>47</sup>

### Artículo 104 b

#### [Ayudas financieras para inversiones]

(1) La Federación puede otorgar, en la medida que esta Ley Fundamental le asigne competencias legislativas, ayudas financieras a los Länder para inversiones especialmente relevantes de los Länder y de los municipios (asociaciones de municipios), que sean necesarias

1. para la defensa contra una perturbación del equilibrio global de la economía o

2. para compensar el diferente poder económico en el territorio federal o

3. para fomentar el crecimiento económico.

Divergiendo de la frase 1, la Federación puede en casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se -sustraen al control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal, otorgar ayudas financieras también sin competencias legislativas.

(2) La regulación, especialmente respecto a las modalidades de las inversiones que deben ser fomentadas, se hará por una ley federal que requiere la aprobación del *Bundesrat*, o por acuerdo administrativo en base a la ley del presupuesto federal. Los recursos deben ser otorgados para un plazo determinado y examinados periódicamente en cuanto a su utilización. Las ayudas financieras tienen que ser estructuradas degresivamente en el curso del tiempo.

(3) El *Bundestag*, el Gobierno federal y el *Bundesrat* tienen que ser informados, si lo solicitan, sobre la ejecución de las medidas y las mejoras alcanzadas.

## Artículo 109

### [Gestión presupuestaria de la Federación y de los *Länder*]

(1) La Federación y los *Länder* son autónomos y recíprocamente independientes por lo que respecta a su gestión presupuestaria.

(2) La Federación y los *Länder* cumplen conjuntamente las obligaciones de la República Federal de Alemania que emanen de actos jurídicos de la Comunidad Europea en base al artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria y tienen en cuenta en este marco las exigencias del equilibrio global de la economía.

(3) Los presupuestos de la Federación y de los *Länder* deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos. La Federación y los *Länder* pueden prever regulaciones para la toma en consideración, de forma simétrica en expansión y recesión, de los efectos de un desarrollo cíclico divergente de la situación normal, así como una regulación de excepción para casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que graven considerablemente la situación financiera estatal. Para la regulación de excepción debe preverse una regulación correspondiente de amortización.

El desarrollo se regula para el presupuesto de la federación en el artículo 115 con la reserva que la frase 1 sólo se cumple si los ingresos provenientes de créditos no superan 0,35% en proporción al producto interior bruto nominal. El desarrollo para los presupuestos de los *Länder* regularán éstos en el marco de sus competencias jurídico-constitucionales con la reserva que la frase 1 sólo se cumple si no se admiten ingresos provenientes de créditos.

(4) Por ley federal, que requiere la aprobación del *Bundesrat*, podrán fijarse principios comunes para la Federación y los *Länder*, en

materia de Derecho presupuestario, de una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y de una planificación financiera de varios años.

(5) Medidas de sanción de la Comunidad Europea en el contexto con las disposiciones del artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea sobre el respeto de la disciplina presupuestaria soportan la Federación y los *Länder* en la proporción 65 a 35.

## Artículo 109 a

### [Situaciones de crisis presupuestaria]

Para evitar situaciones de crisis presupuestaria, una ley federal, que requiere la aprobación del *Bundesrat*, regula:

1. la supervisión continuada de la economía presupuestaria de la Federación y los *Länder* a través de un órgano comunitario (Consejo de Estabilidad),

2. los supuestos y el procedimiento para la comprobación de una situación amenazante de crisis presupuestaria,

3. los principios para la creación y ejecución de programas de saneamiento para evitar situaciones de crisis presupuestaria. Las resoluciones del Consejo de Estabilidad y los expedientes de deliberación en los que se basan deben publicarse.

## Artículo 115

### [Límites de la toma de créditos]

(1) La obtención de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una habilitación por ley federal que determine o permita determinar el monto de los mismos.

(2) Ingresos y gastos tienen que equilibrarse, en principio, sin ingresos provenientes de créditos. Se cumple este principio, si los ingresos provenientes de créditos no superan 0,35% en proporción al producto interior bruto nominal. Además deben tomarse en cuenta en caso de un desarrollo cíclico divergente de la situación normal, en forma simétrica en expansión y recesión, los efectos sobre el presupuesto. La toma de créditos de hecho que diverge del máximo crédito permitido según las frases 1 a 3, será incluido en una cuenta de control; cargas que superan el umbral de 1,5 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal tienen que ser reconducidos de acuerdo con la coyuntural. La regulación se hará por ley federal, es-

pecialmente el saneamiento de ingresos y gastos para las transacciones financieras y el procedimiento para el cálculo del límite máximo de la toma neta de crédito anual, tomando en cuenta el desarrollo coyuntural en base a un procedimiento de saneamiento coyuntural, así como el control y el equilibrio de tomas de crédito de hecho que divergen del límite regular. En caso de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal, pueden superarse el límite máximo de crédito en base a una resolución de una mayoría de los miembros del *Bundestag*. La resolución debe vincularse con un plan de amortización. La reconducción de los créditos tomados según la frase 6 tiene que hacerse dentro de un plazo adecuado.

## Artículo 143 d

### [Preceptos transitorios en el marco de las ayudas de consolidación]

(1) Los artículos 109 y 115 en la versión vigente hasta el 31 de julio de 2009 se aplican por última vez al año presupuestario de 2010. Los artículos 109 y 115 en la versión vigente a partir del 1 de agosto de 2009 se aplican por primera vez al año presupuestario de 2011; las autorizaciones de crédito existentes al 31 de diciembre de 2010, para patrimonios especiales ya establecidos, permanecen intangibles. Los *Länder* están autorizados a divergir de los supuestos del artículo 109, apartado 3, en conformidad con las regulaciones del Derecho vigente de los *Länder*, en el período del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019. Los presupuestos de los *Länder* deben constituirse de tal manera que se cumpla el supuesto del artículo 109, apartado 3, frase 5, en el año presupuestario 2020. La Federación puede divergir del supuesto del artículo 115, apartado 2, frase 2, en el período del 1 de enero de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2015. Debe comenzarse con la reducción del déficit existente en el año presupuestario de 2011. Los presupuestos anuales tienen que ser constituidos de tal manera que se cumpla el supuesto del artículo 115, apartado 2, frase 2, en el año presupuestario de 2016; la regulación se hará por una ley federal.

(2) A partir del 1 de enero de 2020 pueden otorgarse a los *Länder* Berlín, Bremen, Saare, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein, para el período de 2011 hasta 2019, ayudas de consolidación del presupuesto de la Federación por un montante anual de en total 800 millones de euros, como ayuda para el cumplimiento de los supuestos

del artículo 109, apartado 3. De ello corresponden a Bremen 300 millones de euros, a Saarland 260 millones de euros y a Berlín, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein 80 millones de euros respectivamente. Las ayudas se prestarán en base a un acuerdo administrativo conforme a una ley federal con aprobación del *Bundesrat*. El otorgamiento de las ayudas presupone una reducción completa del déficit financiero hasta el final del año 2020. La regulación se hará a través de una ley federal con aprobación del *Bundesrat* y de un acuerdo administrativo, especialmente los pasos anuales de reducción de los déficits financieros, la supervisión de la reducción del déficit financiero por el Consejo de Estabilidad así como las consecuencias en caso del incumplimiento de los pasos de reducción. Se excluye el otorgamiento simultáneo de las ayudas de consolidación y ayudas de saneamiento a causa de una situación extrema de crisis presupuestaria.

(3) La carga financiera resultante del otorgamiento de las ayudas de consolidación será asumida a medias por la Federación y los *Länder*, por estos últimos de su participación en el impuesto sobre el volumen de negocios. La regulación se hará por una ley federal con aprobación del *Bundesrat*.

## RESUMEN

Ante el debate a nivel europeo sobre la limitación de la deuda pública y la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, este texto pretende analizar las razones y el objetivo de la reforma constitucional del federalismo alemán del año 2009, con especial referencia a los dispositivos relacionados con las restricciones de la deuda pública, tanto de Federación como de los *Länder*. Se comienza con una valoración crítica de los resultados de dicha reforma para posteriormente analizar si los nuevos dispositivos constitucionales de la Ley Fundamental establecen realmente una barrera eficaz para limitar el endeudamiento público, o si tras haber transcurrido apenas unos años de la aprobación de la reforma es necesaria una revisión de la misma. De este análisis se puede evidenciar que a pesar de las críticas y de los problemas identificados, la reforma del federalismo alemán de 2009 ha dado un impulso positivo al sistema federal, y sin duda, siempre en el caso de cumplimiento, el freno al endeudamiento ofrece una oportunidad para una mayor justicia intergeneracional.

**Palabras clave:** federalismo; deuda pública; Alemania; *Länder*; freno al endeudamiento.

## RESUM

Davant el debat a nivell europeu sobre la limitació del deute públic i la reforma de l'article 135 de la Constitució Espanyola, aquest text pretén analitzar les raons i l'objectiu de la reforma constitucional del federalisme alemany de l'any 2009, amb especial referència als dispositius relacionats amb les restriccions del deute públic, tant de la Federació com dels *Länder*. Es comença amb una valoració crítica dels resultats d'aquesta reforma per posteriorment analitzar si els nous dispositius constitucionals de la Llei Fonamental estableixen realment una barrera eficaç per limitar l'endeutament públic, o si després que hagin passat a penes uns anys de l'aprovació de la reforma és necessària la seva revisió. D'aquesta anàlisi es pot evidenciar que malgrat les crítiques i els problemes identificats, la reforma del federalisme alemany de 2009 ha donat un impuls positiu al sistema federal, i sens dubte, sempre en cas de compliment, el fre a l'endeutament ofereix una oportunitat per a una major justícia intergeneracional.

**Paraules clau:** federalisme; deute públic; Alemanya; *Länder*; fre a l'endeutament.



## ABSTRACT

Against the background of the current economic and financial crisis, the European debate on limiting the public debt and the amendment of article 135 of the Spanish Constitution, this article aims to analyze the reasons and objectives of the reform of the German federalism carried out in 2009 with special reference to the amendments related to the constraints of the public debt of the Federation and the *Länder*. After the presentation of the results of the reform of German federalism, a critical assessment will be undertaken, according to the question whether the new constitutional provisions of the Basic Law set really effective limits for the public debt or if a few years after the approval of the reform a revision should be undertaken. After the analysis, it can be confirmed that despite the criticisms and problems identified, the reform of federalism of 2009 has been a positive impetus to the federal system and the new "debt brake" provides an opportunity for greater inter-generational justice.

**Key words:** federalism; public debt; Germany; *Länder*; debt brake.